

第四章 整備に向けて

1. 整備手法の検討

(1) 基本的な考え方

サッカースタジアムや複合施設を整備するための事業手法には、多くの可能性があり、整備する施設の特性に合わせて適切な手法を選択することが重要である。

以前、自治体が施設を整備する手法は、公共事業しかなく、運営と施設内容が合っていないなどの問題点があり、採算性が問題となる場合が多かった。

こうした問題点を解決する手段として、1990年代以降、「公設民営」や「PFI」、「PPP」など、公共サービスに民間のノウハウや資金を活用した方が弾力的な運営が可能となり成功に導きやすいことから、さまざまな形で、民間事業者が参入する仕組みが開発された。

これらの手法は、全国的に取り組みられ、大きな成果を上げ、ノウハウも蓄積している。以下にその概要をまとめる。

(2) PPP と PFI

PFI(Private Finance Initiative)は、1990年代初頭に英国で開発された手法であり、従来、公共が担ってきた諸々のサービスに、市場のメカニズムを導入し、民間のノウハウを活用し、効率的に高水準なサービスを提供することを目的に開発された手法である。

PFIは提供すべきサービスの内容を公共が設定し、その実現にあたって、民間の資金調達力や経営能力、技術力を活用して、公共事業の枠に捉われない手法で、運営に適した施設を整備する。これは公共事業が「仕様発注」するのに対し、PFI事業は「性能発注」をすることで自由度が高まっている。

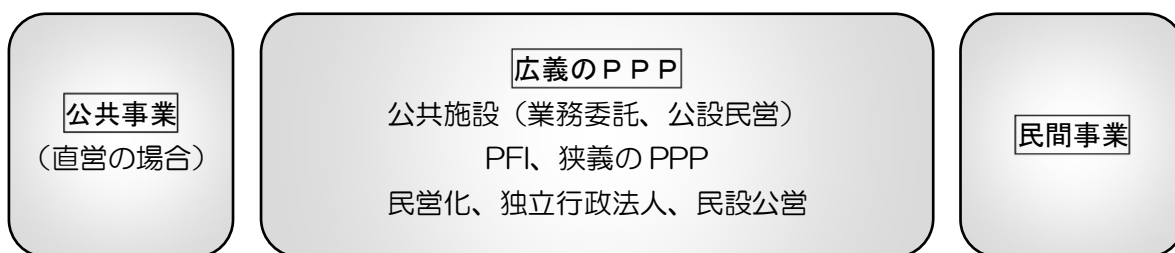
その後、1990年代後半に入って、企画段階から民間事業者が参加し、計画を含めた、より広い範囲を民間に任せようとしたのが、PPP(Public Private Partnership)である。

ただし、PPP本来の定義は「公共サービスの民間開放」を意味し、民間企業だけではなく、NPO法人やボランティア団体との協働も含まれ、その関わり方も自由である。

例えば、公共施設の業務委託もPPPの範疇に含まれるなど、非常に広い範囲を対象としているため、PFIもPPPの中の一つの手法ということができ、本来、PPPが開発された経緯である企画段階からの民間ノウハウの活用という意味から離れてしまう。

このため、本調査においては、本来の定義を「広義のPPP」、計画段階から関わることを「狭義のPPP」と区別して、以降の検討を進めることとする。

広義のPPP事業の範囲



第四章 整備に向けて

PPP と PFI の相違点を以下にまとめると、PFI は PFI 法によって、その手続きが定められているが、PPP にはこうした規則がなく、自由度が高い。

また、PFI における最も重要な概念の一つとして、支払い(Money)に対して最も価値の高いサービス(Value)を供給する指標として、VFM が重要視される。これは従来の公共事業を採用した場合と比較して PFI によって、総事業費がどれだけ低減できたのかその割合を示す概念である。

一方、PPP では事業費の低減に加え、有効性の向上、すなわち利用者のニーズに対し、最も価値のあるサービスを提供することができたのか、利用者の利便性や満足度を目指す Best Value という概念が加えられている。ここでは「コスト・パフォーマンス」と「顧客満足度」の両方を高めることで、初めて最適な公共サービスが実現できるという考え方に基づいている。

PPP と PFI の比較

	広義の PPP	PFI
基本的な考え方	有効性の向上(Best Value)	経済性と効率性(Value For Money)
民間が担う範囲	任意	資金調達、設計、工事、運営
実施手法	任意	PFI 法に規定
対象	民間企業、NPO、ボランティア団体、住民等	民間企業が基本

事業手法における各段階の役割分担を示したものが、以下の表である。従来の公共事業は全てを公共が担うため、制度としての弾力性がなく、高コストな施設整備やサービス水準の低さが問題となっていた。

公設民営はこうした欠点を補うため、施設整備は公共がするが、サービスについては民間が担うことで、管理コストの低減化やサービスの向上を実現した。

しかし、提供するサービスと施設に不整合等があり、いわゆる「使いにくい施設」となってしまうという問題点もあった。このため、施設整備も含めて民間が担うことで運営に適した施設を整備すると共に整備コストの縮減をも図ったのが PFI 事業である。

さらにこうした計画自体も民間に任せ、事業内容の検討から民間のノウハウを活用したのが狭義の PPP 事業である。

事業手法による役割分担イメージ

	企画	計画	設計	工事	管理運営
従来の公共事業	公共	公共	公共	公共	公共
公設民営	公共	公共	公共	公共	民間
PFI 事業	公共	公共	民間	民間	民間
狭義の PPP 事業	公共	民間	民間	民間	民間

※本表は一般的な傾向を示したものであり、諸条件は事業ごとに異なっている。

※「計画」には、市場調査を含む、事業メニューの選定を含んでいる。

PFI 事業には資金調達や所有、運営手法等によって、さまざまなタイプがあり、主なタイプは「PFI におけるプロジェクトファイナンス手法例」の通りである。

PFI におけるプロジェクトファイナンス手法例


手法	内容	資金	運営	所有
BOT (Build Operate Transfer)	民間事業者が公共の許可を得て、公共施設を民間資金で整備、運営した後、公共部門にその施設を移管。	民	民	民 →官
BT0 (Build Transfer Operate)	公共部門より資金を得て、公共施設を建設、完成後も公共施設の運営に参加。	官	民	官
BLT (Build Lease Operate)	民間事業者が公共施設を民間資金で整備した後、公共に一定期間リースし、期間満了後移管。	民	官 (リース)	民 →官
BOO (Build Own Operate)	民間事業者が公共施設を民間資金で整備、自ら所有し運営する事業方式。	民	民	民

第四章 整備に向けて

これら PFI の事業手法及び公共事業、民間事業はそれぞれ条件が異なっているため、その概要を示したものが下表「事業手法による諸条件の整理」のとおりである。

なお、これらは、協定等の条件によって、さまざまな手法があり、必ずしもこの表に表現されたことすべてが当てはまるわけではない。

事業手法による諸条件の整理

	公設公営	公設民営	PFI			民設民営
			BTO	BOT	BOO	
設計・工事	公共		民間			
整備コスト	初期投資が大きい		事業期間全般に渡って支出を平準化でき、VFMに応じた負担軽減が可能			民間が決定する
補助事業の活用	活用可能		事業によっては可能	事業によっては可能であるが、限定的		きわめて少ない
所有	公共		完成後、公共に移転	民間		
管理	公共	民間に委託		民間		
管理コスト	公共が負担	費用を民間に支払う場合が多い	民間が利用料・サービス料から運営費のすべて又は一部を捻出			
事業期間後の所有権	当初より公共が所有			公共に移転	民間が撤去	当初より民間が所有
機能等の誘導	公共が決定可能		一定の誘導が可能	関与はやや限定的		関与できない
継続性	継続性を確保		継続性を担保するための手法を検討する			-
租税・減価償却	施設所有権は公共であり、課税負担がない			民間が所有するため、資産の所有に伴う課税(固定資産税・都市計画税・不動産取得税)が生じる		
施設利用料	所有者＝運営者であり負担はない	公共所有であり運営者(民間)が負担する		所有者＝運営者であり負担はない。		
運営との整合性	採算性が低い	整合性が低い事例も多い	運営者の自由度を高めるなど、整合性を確保するための仕組みづくりが必要			整合性が高い
行政関与の度合い	<div style="text-align: center;"> ← → </div> <div style="text-align: center;">PPP の範囲</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%;"> 大  小 </div>					

※本表は一般的な傾向を示したものである。特に PFI 事業は様々な協定があるため、事業ごとに諸条件も異なっている。

2. 事業計画

(1) 事業フロー

沖縄県におけるサッカースタジアム整備の流れは以下のとおりである。

事業フロー



※2019年までの完成を目指す。

3. 整備に向けた課題の整理

(1) 施設整備に関する課題

1) 敷地の選定

今後、スタジアム整備の実現性を高め、整備を推進していくためには、最初に敷地を決定する必要がある。

サッカースタジアムにとって立地条件は利用者数に影響を与える重要な要素であり、また、本計画における複合機能を設定する上でも、立地条件によって、その成否が異なってくる。

また、敷地条件は、施設の規模やコストに影響し、今後の検討は敷地の決定なしには具体化しないと考えられる。

サッカースタジアムは大規模な施設で、整備のために一定規模の広さが必要であり、また、多くの観客が訪れ、短時間に入退場するため、交通基盤の整った位置にあることが重要である。

2) 規模の設定

サッカースタジアムの収容人数は、施設内容や整備コスト、維持管理費に影響を与え、利用内容さえ異なると考えられる。本調査で指摘したように規模が大きければ、上位の大会を開催できるものの、それ以外の利用の際に集客が伴わなければ、閑散として、観戦環境が優れない。また、規模が小さければ、上位の大会の開催要件を満たさないほか、市場の成長を制限する要素にもなる。さらに成長期と成熟期では集客力が異なることも規模設定を難しいものとしている。

このため、規模設定にあたっては、開催を検討する大会やその頻度、市場規模等を勘案して適切な規模を設定することが重要である。

「Jリーグ規格スタジアム整備基礎調査検討委員会」においては、「日本代表戦誘致の可能性」や「女子ワールドカップ誘致の可能性」、「集客力」などが、観光振興に与える効果に配慮し、沖縄県においては40,000人収容のスタジアムが望ましいという意見が出された。

今後、実現化に向けて重要な決定事項は、収容人数の設定であり、利用想定や市場規模、敷地条件、予算規模等、様々な条件を勘案しながら、速やかに適切な規模を設定する必要がある。

(2) 施設運営に関する課題

1) 運営に寄与する複合機能と事業手法

スタジアムは、サッカー利用のため、芝のコンディションを常に保つ必要があり、無制限に利用を増やすことができず、結果として、利用収入だけでは管理コストを確保できない施設が大半である。

このため、本調査においては、不足する維持管理費を補填する手段として、施設の収益力を高める複合機能の重要性とその可能性が抽出された。

今後は、実現に向け、収益性の高い事業の選定と事業主体の選定を進めることが重要である。特に収益事業は、周辺人口や交通利便性など、敷地によって条件が異なり、各種法規制など、可能な種類が制限される可能性もある。

これらは、敷地が決定した段階で収益事業の可能性をさらに詳細に検討する必要があり、

また、収益性の高い事業は民間のノウハウを活用することが成功に導きやすくなると考えられる。

本調査の中で述べられたように、公共施設に民間のノウハウを活用する手法として、公設民営やPFI、PPPなど、いくつかの手法を適用することが可能である。

一般的に収益事業は民間の役割を大きくし、自由度を高めた方が成功に導きやすくなる。一方で、スタジアム部分など、収益力が低く整備コストの大きな施設は、民間が担うには負担が大きすぎ、この部分については公共が担った方が良い場合もある。

このように選択する事業手法によって、条件が異なるため、施設の内容や運営状況等を考慮し、また、機能ごとに異なる事業手法を選定することも可能であることから、適切な事業スキームを検討することが重要である。

2) 多目的利用とアリーナの可能性

前述したようにサッカースタジアムは、利用収入だけでは管理コストを確保できない施設が大半であり、複数のスタジアムで多目的利用を実施している。

しかし、スタジアムは芝のコンディションを維持するため、無制限に利用できないことや、スタジアムの収容人数が大きすぎ、逆に利用を限定していることなど、多目的利用は必ずしも成功しているとは言い難い面があった。

こうしたスタジアムが多い中、イングランドの“リコーアリーナ”ではフィールドとは別に1万人規模のアリーナが併設され、規模が適切であることから、利用率が高いとのことである。

このことは、数万人を集める大規模なMICEの利用頻度は高くないが、1万人以下の中小規模なMICEであれば、利用頻度が高くなるということの証明となっている。

スタジアムは、交通利便性が高い場所に整備されるなど、集客機能に優れていることから、こうした中小規模のMICEにとっても利用しやすい条件が整っており、スタジアムに隣接してアリーナを整備することは収益を向上させる効果も高いと想定される。

敷地条件や予算等との兼ね合いであるが、多目的アリーナの併設の可能性についても、検討しなければならない。

3) Jリーグ加盟クラブの育成

本調査におけるサッカースタジアムは、そこを利用するクラブチームが魅力的で、地域から親しまれる存在となっていることで、初めて地域の象徴となり、地域への波及効果が高まっていくものと考えられる。

スタジアムの整備を進めていくことと同時に沖縄県からJリーグに加盟するチームを育成する環境整備が必要である。

